



Chapitre 1

Récentes évolutions du cadre juridique et politique

Dans ce chapitre, Myria présente les dernières évolutions du cadre juridique et politique en matière de traite et de trafic des êtres humains tant au niveau européen que belge.

1. ÉVOLUTIONS DU CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE EUROPÉEN

1.1. | Traite des êtres humains

En 2012, la Commission européenne adoptait sa stratégie en matière de traite des êtres humains pour la période 2012-2016²⁰⁹. Myria, alors sous l'appellation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, l'a présentée dans un précédent rapport annuel²¹⁰. En octobre 2014, la Commission a publié un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de cette stratégie²¹¹. Pour rappel, les cinq priorités définies dans la stratégie sont les suivantes :

- détecter les victimes de la traite, les protéger et leur porter assistance ;
- renforcer la prévention de la traite des êtres humains ;
- augmenter les poursuites à l'encontre des trafiquants ;
- améliorer la coordination et la coopération entre les principaux acteurs et la cohérence des politiques ;
- mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement.

Le rapport intermédiaire présente les efforts faits relativement aux quatre premières priorités, la cinquième étant couverte par chacune des priorités clés. Nous en présentons les points principaux.

a) Détection, protection et assistance aux victimes de la traite

La Commission souligne l'importance d'une identification précoce des victimes afin de les protéger efficacement. C'est pourquoi il est important de disposer de mécanismes d'orientation nationaux (*national referral mechanisms*) appropriés. La Commission a financé plusieurs projets en ce domaine²¹².

La stratégie prévoyait également la mise au point d'ici 2015 d'un modèle européen de mécanisme d'orientation transnational. Le rapport intermédiaire ne fait cependant aucune mention d'avancées en ce domaine.

Les autres mesures adoptées par la Commission concernent la publication de lignes directrices pour l'identification des victimes de la traite, adressées au personnel des frontières et aux services consulaires, ainsi que celle d'un document sur les droits des victimes de la traite²¹³. La Commission a également accordé une importance particulière aux intermédiaires du marché du travail puisqu'une étude comparative sur la régulation de ceux-ci et le rôle des partenaires sociaux dans le cadre de la prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail est en cours²¹⁴. Enfin, les mineurs d'âge font également l'objet d'une attention spécifique : la Commission prépare une communication fournissant les orientations sur les systèmes intégrés de protection de l'enfance²¹⁵, et elle a récemment publié, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (la FRA), un guide sur la tutelle des mineurs victimes de traite dépourvus d'autorité parentale²¹⁶.

b) Prévention et réduction de la demande

La Commission soumettra d'ici 2016 au Parlement et au Conseil un rapport évaluant l'impact des lois nationales criminalisant l'usage de services fournis par des victimes de la traite. Une étude est par ailleurs en cours concernant

209 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, 19 juin 2012, COM(2012)286 final.

210 Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2011, *L'argent qui compte*, pp. 71-72.

211 Commission Staff working document, *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, Brussels, 17 October 2014, SWD(2014)318 final, COM(2014) 635 final.

212 Les détails de ces projets peuvent être trouvés sur le site anti-traite de la Commission : http://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/1_en.

213 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb_victims_rights/thb_victims_rights_en.pdf.

214 www.eurofound.europa.eu/research/projects.htm.

215 Le Forum européen sur les droits de l'enfance s'est focalisé sur cette question ces dernières années, cherchant à contribuer au développement des orientations européennes en la matière afin de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de leurs responsabilités en matière de protection de l'enfance. Ce Forum est présidé par la Commission. Il a un rôle d'avis et d'assistance de la Commission et des autres institutions européennes en matière d'intégration des droits de l'enfant dans toutes les politiques de l'UE, ainsi que d'échange d'informations et de bonnes pratiques.

216 <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>.

l'impact des mesures de prévention en matière de traite²¹⁷ et sur la dimension du genre dans le phénomène de la traite²¹⁸. La coalition européenne des entreprises contre la traite²¹⁹ doit par contre encore être mise en place.

c) Enquêtes et poursuites des trafiquants

La Commission contribue à la formation régulière des personnes responsables des recherches et des poursuites, par le biais des nombreux projets qu'elle finance. Des enquêtes financières ont lieu dans plusieurs États membres, et Europol travaille à une analyse des enquêtes financières en matière de traite sur la base des informations fournies par les États membres.

La Commission travaille proactivement à faciliter la coopération à tous les niveaux, notamment entre les organisations de la société civile et les autorités chargées de l'application des lois (law enforcement authorities) des États membres. Comme annoncé dans sa stratégie, elle travaille également à un rapport afin d'augmenter la connaissance sur l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux pour le recrutement de toutes les formes de traite²²⁰ ainsi qu'à une étude sur la jurisprudence et les pratiques en matière de traite aux fins d'exploitation économique²²¹.

Mentionnons encore l'adoption de la directive 2014/42/EU du 3 avril 2014 sur le gel et la confiscation des produits du crime²²². Celle-ci permettra d'augmenter considérablement la possibilité, pour les États membres, de geler et confisquer les produits issus de la traite. La directive prévoit en effet une définition large des biens qui peuvent faire l'objet d'un gel ou d'une confiscation. Elle prévoit davantage de possibilités pour confisquer les produits du crime dans les cas où la personne concernée est en fuite ou malade. Elle contient aussi des règles sur les pouvoirs de confiscation élargis qui faciliteront la confiscation lorsqu'un juge considèrera comme établi que le bien en question a été obtenu par des voies criminelles.

217 Les résultats étaient attendus pour fin juin 2015. Au moment de clôturer ce rapport (juillet 2015), ces résultats ne sont pas encore connus.

218 Les résultats sont attendus pour décembre 2015.

219 L'objectif de cette coalition est d'améliorer la coopération avec les entreprises et de discuter avec d'autres acteurs, de répondre aux nouveaux défis qui se font jour et de discuter de mesures de prévention de la traite des êtres humains, en particulier dans les secteurs à hauts risques tels que l'industrie du sexe, l'agriculture, la construction et le tourisme.

220 Le rapport était attendu pour la mi-2015. Au moment de clôturer ce rapport (juillet 2015), ce rapport européen n'est pas encore connu.

221 Les résultats sont attendus pour décembre 2015.

222 Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne, *J.O.*, L127/39 du 29 avril 2014. Les États membres doivent la transposer pour le 4 octobre 2015.

Elle autorise, dans certaines conditions, la confiscation de biens transférés à des tiers.

d) Coordination, coopération et cohérence des politiques

La Coordinatrice européenne de la lutte contre la traite est chargée de surveiller l'implémentation du cadre politique européen et en particulier de la stratégie. Dans ce cadre, elle veille à la coordination des activités en matière de traite au sein de la Commission et avec les acteurs externes. Elle veille également à coordonner l'allocation de financements de manière à refléter les priorités européennes.

Ainsi, le réseau européen des rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents tient deux réunions mensuelles ; comme annoncé dans la stratégie, la Plateforme européenne de la société civile contre la traite a été lancée : elle se réunit tous les deux ans et une e-plateforme a par ailleurs été créée, permettant une communication plus fréquente entre les membres de la plateforme.

Enfin, la Commission finance un grand nombre de projets en matière de traite à destination d'un nombre important de pays et régions tant au sein qu'en dehors de l'UE. Les États membres ont également renforcé leur coopération avec un grand nombre de pays extérieurs à l'UE. La prévention et la lutte contre la traite, ainsi que la protection des victimes sont systématiquement traitées dans les accords et partenariats avec des pays non ressortissants de l'UE et dans tous les dialogues UE sur la migration et la mobilité.

1.2. | Trafic des êtres humains

Suite aux événements dramatiques en Méditerranée, la Commission européenne a présenté une série de mesures pour réagir aux défis actuels en matière de migration²²³. L'une de celles-ci est un plan d'action 2015-2020 contre le trafic de migrants²²⁴. Ce plan définit les mesures concrètes

223 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_fr.htm. Pour l'avis de Myria à ce sujet, voy; le Rapport annuel 2015 : *La migration en chiffres et en droits*, chapitre 3, Accès au territoire, disponible sur www.myria.be.

224 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, *EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020)*, Bruxelles, 27 mai 2015, COM(2015)285 final.

pour prévenir le trafic de migrants et le combattre :

- **améliorer la lutte policière et judiciaire** : notamment en révisant la législation européenne existante en la matière²²⁵ ; en initiant une coopération avec les institutions financières en vue de mettre en place des enquêtes financières afin de saisir et de confisquer les produits issus du trafic de migrants et en créant au sein d'Eurojust un groupe thématique sur le trafic de migrants ;
- **améliorer la collecte et le partage d'informations** : entre autres en déployant des officiers de liaison européens dans les délégations-clés de l'UE et en intensifiant le support d'Europol pour détecter et, si nécessaire supprimer les contenus mis en ligne par les passeurs pour faire connaître leurs activités ;
- **améliorer la prévention du trafic et l'assistance aux migrants vulnérables** : notamment en lançant des campagnes de prévention dans les pays tiers sur les risques liés au trafic ; en lançant une consultation et une analyse d'impact, en 2016, sur une révision éventuelle de la directive 2004/81/EC sur les permis de séjour²²⁶ ; en proposant l'ouverture de négociations sur les accords de réadmission avec les principaux pays d'origine des migrants en situation irrégulière et en définissant les objectifs quant au nombre de contrôles à effectuer dans les États membres dans les secteurs économiques les plus exposés au travail clandestin ;
- **renforcer la coopération avec les pays tiers** : entre autres en finançant des projets visant à aider les pays tiers à développer des stratégies de lutte contre le trafic de migrants.

2. ÉVOLUTIONS DU CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE BELGE

Au niveau belge, les principales évolutions concernent tout d'abord les modifications apportées à l'arrêté royal

du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains²²⁷. D'une part, la composition de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains est élargie. D'autre part, Myria est officiellement désigné en tant que composante indépendante du mécanisme de rapporteur national.

Ensuite, une nouvelle circulaire commune (confidentielle) du collège des procureurs généraux et du Ministre de la Justice en matière de lutte contre la traite des êtres humains (COL 01/2015) est entrée en vigueur le 15 mai 2015.

Il y a lieu de dire aussi quelques mots de la récente loi élargissant la tutelle aux mineurs étrangers non accompagnés (ci-après : MENA).

Enfin, mentionnons également le nouveau plan d'action 2015-2019 de lutte contre la traite des êtres humains, adopté en juillet 2015²²⁸.

2.1. | Élargissement de la composition de la Cellule interdépartementale de coordination et désignation des rapporteurs nationaux

L'arrêté royal du 21 juillet 2014²²⁹, publié au Moniteur belge du 1^{er} septembre 2014 a modifié l'arrêté royal du 16 mai 2004. Cet arrêté définit notamment la composition et les missions de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains (ci-après : Cellule interdépartementale).

225 La législation actuelle est constituée de la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *J.O.*, L328 du 5 décembre 2002, p. 17 et de la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *J.O.*, L328 du 5 décembre 2002, p. 1.

226 Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, *J.O.*, L261 du 6 août 2004, p. 19.

227 *M.B.*, 28 mai 2004.

228 Le plan est disponible sur www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_MH_2015_2019-FRpr%2013072015.pdf. Pour une analyse de ce plan d'action, voir www.myria.be.

229 Arrêté royal du 21 juillet 2014 modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2004 relatif à la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, *M.B.*, 1^{er} septembre 2014.

a) *Élargissement de la composition de la Cellule interdépartementale de coordination*

Myria se réjouit de l'élargissement de la composition de la Cellule interdépartementale à de nouveaux acteurs²³⁰.

Tout d'abord, il était nécessaire et normal d'inclure formellement les centres d'accueil pour les victimes dans le mécanisme de coordination. Ils jouent en effet un rôle déterminant dans la mise en œuvre des mesures relatives à la protection des victimes. Comme le souligne le rapport au Roi²³¹, même s'ils étaient déjà associés annuellement à certaines réunions du Bureau de la Cellule, ils n'étaient toutefois pas membre du mécanisme. La présence de l'un de leurs représentants²³² permettra de renforcer l'approche multidisciplinaire suivie en Belgique. Notons que ce représentant a voix délibérative au même titre que les autres membres de la Cellule, sauf sur les questions pour lesquelles un conflit d'intérêt est susceptible d'exister²³³ (par exemple lors de discussions portant sur le rôle et l'organisation des centres d'accueil). L'arrêté royal prévoit désormais également la tenue formelle de deux réunions par an du Bureau avec les centres d'accueil spécialisés²³⁴.

La Cellule est par ailleurs élargie à un représentant de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), afin d'accentuer l'attention portée au volet financier de la lutte contre la traite. Myria ne peut que souscrire à cet élargissement : il souligne en effet depuis de nombreuses

années l'importance à accorder aux enquêtes financières dans la lutte contre cette forme de criminalité²³⁵.

Enfin, autre élargissement important, celui consistant à inclure également des représentants des Régions²³⁶ et Communautés²³⁷ dans le mécanisme de coordination. À l'heure d'une fédéralisation accrue de la Belgique, il apparaissait essentiel d'associer les entités fédérées à ce mécanisme. Les services d'inspection régionaux se voient attribuer de nouvelles compétences, même s'ils n'ont pas (encore) de compétence pour établir des constats en matière de traite tandis que les Communautés disposent de compétences en matière de formation et d'aide aux personnes (notamment l'aide à la jeunesse, l'accueil et l'intégration de personnes).

Au niveau fédéral, la Cellule comprend désormais deux nouveaux représentants : le Ministre qui a l'égalité des chances dans ses attributions, ainsi que celui qui a la loi de 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (la loi sur les étrangers) dans ses attributions. Le premier s'avère pertinent au regard des politiques sociales qui peuvent être mises en place et constituer un frein à l'exploitation humaine²³⁸. Quant au second, on constate que cette compétence est de plus en plus souvent attribuée à un Secrétaire d'État, adjoint au Ministre de l'Intérieur et non plus exercée par le Ministre de l'Intérieur même, qui est déjà membre de la Cellule. Le trafic et la traite des êtres humains concernant principalement des ressortissants étrangers, il était dès lors important de prévoir un représentant spécifique en cette matière, quel que soit le Ministre qui dispose de la compétence sur la loi de 1980²³⁹.

Mentionnons encore, pour être complet, que le Collège des procureurs généraux dispose désormais d'une représentation, en tant qu'observateur, au sein du Bureau de la Cellule interdépartementale de coordination²⁴⁰.

230 Jusqu'à cette modification, la Cellule était composée comme suit : un représentant du Premier Ministre; un représentant pour chaque Vice-Premier Ministre qui n'a pas de représentant à un autre titre; un représentant du Ministre de la Justice; un représentant du Ministre de l'Intérieur; un représentant du Ministre des Affaires étrangères; un représentant du Ministre de l'Emploi; un représentant du Ministre des Affaires sociales; un représentant du Ministre de l'Intégration sociale; un représentant du Ministre de la Coopération au Développement; un représentant du Collège des Procureurs généraux; un représentant du Parquet fédéral; un représentant du Service de la Politique criminelle du Service public fédéral Justice; un représentant de la Direction générale de la Législation, Libertés et Droits fondamentaux du Service public fédéral Justice; un représentant de la Cellule centrale « Traite des êtres Humains » de la Police fédérale; un représentant de la Sûreté de l'Etat; un représentant de l'Office des Etrangers du Service public fédéral Intérieur; un représentant de l'Inspection des Lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale; un représentant de l'Inspection spéciale des Impôts du Service public fédéral Finances; un représentant du Service de l'Inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale; un représentant du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement; un représentant de l'(ex) Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme; un représentant de Child Focus.

231 Le rapport au Roi précède les dispositions de l'arrêté royal et permet d'explicitement les modifications adoptées.

232 Le rapport au Roi suggère ainsi d'organiser un tour de rôle entre les trois centres d'accueil spécialisés.

233 Article 5, §1^{er}, 2^o de l'arrêté royal du 16 mai 2004 remplacé par l'article 5 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

234 Article 11 bis de l'arrêté royal du 16 mai 2004, inséré par l'article 8 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

235 Voy. Rapport annuel Traite et Trafic des êtres humains 2011, *L'argent qui compte*, p. 142; Rapport annuel Traite des êtres humains 2013, *Construire des ponts*, p. 122.

236 L'article 5, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 21 juillet 2014 élargit la composition de la Cellule à un représentant de chaque région (Région de Bruxelles-capitale, Région flamande, Région wallonne).

237 L'article 5, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 21 juillet 2014 élargit la composition de la Cellule à un représentant de chaque communauté (Communauté flamande, française et germanophone).

238 Voy. le commentaire de l'article 5 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

239 *Ibidem*.

240 Article 11 de l'arrêté royal du 16 mai 2004, remplacé par l'article 7 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

b) *Rapporteur national ou mécanisme équivalent*

L'autre aspect important de l'arrêté royal du 21 juillet 2014 concerne la désignation du rapporteur national ou mécanisme équivalent. La directive 2011/36/UE sur la traite²⁴¹, en son article 19, demandait en effet aux États membres de mettre en place « des rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents. Ces mécanismes visent notamment à déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains, à évaluer les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, et à établir des rapports »²⁴². L'article 16 de la proposition initiale formulée par la Commission²⁴³ précisait les missions – non exhaustives – du rapporteur national :

- déterminer les tendances en matière de traite des êtres humains ;
- évaluer les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène ;
- faire rapport aux autorités compétentes.

Le texte finalement adopté par le Parlement et le Conseil (l'article 19 de la directive) a ajouté, parmi les missions du rapporteur national, la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile actives dans ce domaine. En outre, la mission de rapportage est désormais définie de manière beaucoup plus vague, la directive se contentant de mentionner qu'il s'agit d'établir des rapports. À la lecture du considérant 27 de la directive, la constitution de statistiques semble être une tâche importante que l'Union a voulu confier aux rapporteurs nationaux. Celui-ci précise par ailleurs que de tels rapporteurs nationaux sont déjà constitués en un réseau informel au niveau de l'Union, « qui fournit à l'Union et à ses États membres des informations stratégiques objectives, fiables, comparables et actualisées dans le domaine de traite des êtres humains et contribue à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains à l'échelon européen »²⁴⁴.

241 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, *J.O.*, L101 du 15 avril 2011.

242 Article 19 de la directive 2011/36/UE.

243 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI, 29 mars 2010, COM(2010)95 final, article 16 et considérant 17.

244 Ce réseau informel a été mis en place au niveau de l'Union sur la base des conclusions du Conseil du 4 juin 2009. Myria et le Service de la politique criminelle du SPF Justice (présidence du Bureau de la Cellule) y participent.

Notons que le Parlement avait proposé, dans un amendement, que ces rapporteurs nationaux soient indépendants, ce qui n'a pas été retenu dans la version finale du texte. Les États membres restent en effet libres de mettre en place ce mécanisme sous la forme qu'ils jugent la plus appropriée conformément à leur organisation interne²⁴⁵.

Cette notion de rapporteur national n'est pas nouvelle et doit être distincte du mécanisme de coordination, que la directive ne mentionne cependant pas. La Déclaration ministérielle de la Haye adoptée par l'Union européenne en avril 1997 fut le premier document international recommandant aux États membres d'établir un mécanisme de rapportage national, donnant naissance au concept de Rapporteur National. Celui-ci devrait être chargé d'informer le gouvernement sur l'évolution de l'envergure, de la nature et des méthodes de la traite des femmes²⁴⁶. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 (article 29, §4) fait, quant à elle, clairement la distinction entre mécanisme de coordination et de suivi. Alors qu'elle exige des États Parties l'adoption de mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique, en mettant le cas échéant sur pied des instances de coordination²⁴⁷, elle recommande explicitement la nomination de rapporteurs nationaux ou d'autres mécanismes équivalents²⁴⁸. Ces rapporteurs nationaux sont avant tout des instances de monitoring. L'indépendance de tels organes est mise en évidence²⁴⁹. Dans son troisième rapport général sur ses activités²⁵⁰, le GRETA²⁵¹ mentionne d'ailleurs qu'il a eu l'occasion de rappeler, lors d'un échange de vues en

245 Considérant 27 de la directive.

246 Déclaration ministérielle de La Haye de 1997 sur des orientations européennes en vue de l'adoption de mesures efficaces pour prévenir et combattre la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle, conférence ministérielle sous la présidence de l'UE, La Haye, 24-26 avril 1997, disponible sur www.legislationline.org.

247 Article 29, 2 : « Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action des services de son administration et des autres organismes publics luttant contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances de coordination ».

248 Article 29, 4 : « Chaque partie envisage de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale ».

249 Le rapport explicatif de la Convention (§ 298) précise ainsi que « l'institution du rapporteur national a été créée par les Pays-Bas où il s'agit d'une institution indépendante, dotée de son propre personnel, qui a pour mission d'assurer le suivi des activités de lutte contre la traite. Il a le pouvoir d'enquêter et de faire des recommandations aux personnes et institutions concernées et rend un rapport annuel au Parlement contenant ses constatations et recommandations ».

250 Ce rapport couvre la période du 1^{er} août 2012 au 31 juillet 2013 et est disponible via le lien suivant : www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Gen_Report/GRETA_2013_17_3rdGenRpt_fr.pdf.

251 Le GRETA (Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) est un groupe d'experts indépendants, chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les États Parties.

septembre 2012 avec le Groupe d'experts sur la traite des êtres humains de la Commission européenne et avec Mme Myria Vassiliadou, coordonnatrice de la lutte contre la traite des êtres humains « la différence fondamentale entre « rapporteur national » et « coordinateur national » et, notamment, le fait que le premier doit être conçu comme une autorité indépendante tandis que le second doit être investi de toute l'autorité nécessaire à la coordination des services de l'État pertinents en y associant les organisations non gouvernementales spécialisées »²⁵².

À notre estime, la directive européenne et la composition du réseau informel de rapporteurs nationaux entretiennent le flou et la confusion sur le rôle et la nature de ce mécanisme de rapporteur national, et ce alors que l'idée initiale était d'en faire un mécanisme indépendant de suivi et de rapportage sur le phénomène et les politiques menées. Le réseau informel est en effet composé à la fois de mécanismes de coordination et de rapporteurs nationaux indépendants (comme le rapporteur néerlandais ou le rapporteur finlandais).

Ce flou est aussi entretenu par la solution retenue par la Belgique, et ce alors même que les exigences de la directive pouvaient être considérées comme rencontrées²⁵³. Le rapporteur national est en effet organisé de manière bicéphale. Il est composé d'une part, de l'organe de coordination (la Cellule interdépartementale de coordination) et d'autre part, d'un service public autonome, exerçant ses missions en toute indépendance : Myria (Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains).

De par ses missions et notamment la publication de son rapport annuel indépendant d'évaluation de la politique²⁵⁴, Myria exerçait déjà ce rôle de rapporteur national de facto²⁵⁵. L'arrêté royal a donc le mérite de consacrer officiellement Myria dans ce rôle. Il en fait la composante indépendante du mécanisme, disposant « d'une large expertise sur les aspects liés à son rapport ou aux dossiers dans lesquels il se constitue partie civile ». Afin de supprimer toute équivoque par rapport à un rôle éventuel de coordination de la politique²⁵⁶, quelques modifications de la formulation des missions de Myria

ont été apportées à l'arrêté royal du 16 mai 2004²⁵⁷.

Par ailleurs, la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains – dont la mission principale est la coordination de la politique en la matière – dispose également d'une mission légale d'évaluation²⁵⁸. Elle exécute cette tâche principalement dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'action national ou d'évaluations spécifiques telles que l'évaluation de la circulaire multidisciplinaire²⁵⁹. Le gouvernement est également tenu de faire rapport au Parlement tous les deux ans sur l'application de la loi en matière de traite des êtres humains²⁶⁰. En pratique, c'est le Service public fédéral (SPF) Justice qui prépare ce rapport et assure aussi la présidence du Bureau de la Cellule. L'arrêté royal fait de la Cellule l'autre membre à part entière du mécanisme de rapporteur national, en tant qu'organe de coordination et rapporteur de l'État. Et ce même s'il précise que la « tâche principale de la Cellule interdépartementale reste bien entendu la coordination, la proposition et la mise en œuvre des politiques (...) »²⁶¹.

À propos de la représentation au sein du réseau informel des rapporteurs nationaux, l'arrêté royal précise que « le représentant du SPF Justice représente le Gouvernement lorsqu'il s'agit de politique et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains s'exprime sur les points pour lesquels il dispose d'une expertise spécifique. En cas de divergence de points de vue, chacun s'exprime en son propre nom. Le représentant du SPF Justice pour le Gouvernement et le Centre en tant qu'institution indépendante »²⁶².

252 Point 51 du rapport, p. 29.

253 Voir à ce sujet le rapport au Roi, pp. 65143-65144.

254 Article 2 de l'arrêté royal du 16 mai 2004.

255 Il demandait d'ailleurs à être reconnu officiellement comme rapporteur national : voy. Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2010, *Lutter contre la fraude sociale, c'est prévenir la traite des êtres humains*, p. 131.

256 Commentaire des articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

257 Ainsi, le rôle de coordination est supprimé des articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal du 16 mai 2004. Myria est désormais chargé de la stimulation et du suivi de la politique de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains et non plus également de la coordination en la matière (article 1^{er}). De même, vis-à-vis des centres d'accueil spécialisés, il n'est plus chargé de leur coordination mais uniquement de veiller à la collaboration entre ces différents services (article 3).

258 Voy. l'article 8 de l'arrêté royal du 16 mai 2004 : « La Cellule a pour mission :
1° de permettre une coordination efficace entre les départements impliqués, qui pour cela échangent les informations nécessaires, en vue d'assurer une politique soutenue de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains et en particulier en vue du démantèlement et de l'élimination des activités des trafiquants et de leurs réseaux;
2° d'évaluer de manière critique l'évolution des résultats sur le terrain de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains;
3° de contribuer à la formulation des propositions et des recommandations en matière de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains; (...) ».

259 Voy. le rapport au Roi, p. 65143. Il s'agit de la circulaire du 26 septembre 2008 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, *M.B.*, 31 octobre 2008.

260 Art. 12 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains.

261 Rapport au Roi, p. 65144.

262 Commentaires des articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 21 juillet 2014.

On le voit, la solution adoptée par la Belgique n'est pas simple. C'est d'ailleurs le seul pays de l'Union à adopter formellement une telle structure bicéphale. Alors que l'arrêté royal clarifie le rôle de Myria en lui ôtant toute mission en matière de coordination pour en faire

La structure bicéphale adoptée par la Belgique n'est pas sans poser question en terme de perception et de représentation du mécanisme à l'étranger.

et leur spécificité. Cette solution n'est en outre pas sans poser question, notamment en terme de perception et de représentation du mécanisme à l'étranger.

un rapporteur indépendant, il rend encore plus confuse, nous semble-t-il, la mission de la Cellule interdépartementale de coordination, à la fois organe de coordination de la politique et rapporteur de l'État²⁶³. La mission de coordination et d'évaluation ont en effet chacune leur importance

2.2. | Nouvelle circulaire commune de politique criminelle en matière de lutte contre la traite des êtres humains (COL)

Une nouvelle circulaire commune du collège des procureurs généraux et du Ministre de la Justice en matière de lutte contre la traite des êtres humains est entrée en vigueur le 15 mai 2015 (COL 01/15)²⁶⁴. Elle a pour objet de définir la politique de recherches et de poursuites en matière de traite des êtres humains en fonction des dispositions légales applicables. Elle s'adresse aux magistrats et policiers chargés de poursuivre les faits de traite. Elle remplace la précédente circulaire ou COL 01/07 et tient compte des modifications législatives intervenues sur le plan national²⁶⁵ et international²⁶⁶. À la différence de la précédente COL, dont seules les annexes étaient confidentielles, cette COL est entièrement confidentielle.

263 Des modifications à l'arrêté royal du 16 mai 2004 auraient également pu être apportées afin de clarifier dans quel contexte la mission d'évaluation de la Cellule s'exerce.

264 COL 01/2015 relative à la politique de recherches et poursuites en matière de traite des êtres humains.

265 La loi du 29 avril 2013 visant à modifier l'article 433quinquies du Code pénal en vue de clarifier et d'étendre la définition de la traite des êtres humains ; cette loi transpose en partie la directive 2011/36/UE et la loi du 24 juin 2013 portant répression de l'exploitation de la mendicité et de la prostitution, de la traite et du trafic des êtres humains en fonction du nombre de victimes.

266 En particulier la directive européenne 2011/36/UE sur la traite des êtres humains.

Nous n'en dirons dès lors que quelques mots généraux de présentation.

Cette nouvelle COL accorde une attention plus grande que la précédente à la prise en considération de l'intérêt des victimes, et notamment à la clause de non-sanction. Ainsi, une concertation étroite entre les différentes sections d'un même parquet est encouragée afin d'éviter des poursuites inconciliables avec la qualité de victime d'une personne²⁶⁷.

Par ailleurs, une synergie plus grande entre le parquet jeunesse et les magistrats de référence en matière de traite devrait être assurée en vue d'une meilleure détection et protection des mineurs victimes de traite. Ainsi, le parquet jeunesse sera systématiquement invité aux réunions de coordination « traite des êtres humains » au niveau de l'arrondissement judiciaire.

Outre les priorités de politique criminelle, cette nouvelle COL définit également le processus visant à élaborer une image du phénomène ainsi que la manière d'assurer la coordination des recherches et poursuites. Dans ce cadre, les missions du magistrat de référence sont précisées. Il est notamment l'interlocuteur des acteurs de terrain et partenaires. L'attention de ce dernier est également attirée sur l'importance des aspects financiers dans ce type de criminalité.

La COL contient également une série d'annexes, en ce compris les indicateurs visant à identifier les situations de traite des êtres humains.

2.3. | Extension de la tutelle des MENA aux mineurs européens non accompagnés vulnérables et victimes de traite des êtres humains

Les mineurs non accompagnés victimes de la traite ressortissants d'un pays membre de l'Espace économique européen ont désormais droit, tout comme

267 Rappelons que Myria avait fait de la clause de non-sanction le focus de son Rapport annuel 2012. Il avait formulé diverses recommandations dans ce cadre et avait notamment encouragé à davantage de concertation entre les différentes sections d'un même parquet (Rapport annuel Traite et Trafic des êtres humains 2012, *Construire la confiance*, disponible sur www.myria.be).

les ressortissants de pays tiers, à un tuteur. Rappelons que Myria appelait de ses vœux une telle extension de la loi « tutelle », étant donné le grand nombre de mineurs victimes originaires de pays membres de l'Union, comme la Roumanie et la Bulgarie²⁶⁸. Ce droit est effectif depuis le 1^{er} décembre 2014, jour de l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2014 modifiant la loi sur la tutelle²⁶⁹. Cela fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a jugé que le législateur devait intervenir pour garantir la protection des MENA européens en fixant ce statut dans la loi²⁷⁰. Une circulaire du 8 mai 2015 précise par ailleurs la notion de MENA suite au changement législatif intervenu et établit une fiche de signalement unique²⁷¹.

Le MENA européen a droit à un tuteur lorsqu'il répond à chacun des critères suivants :

- a moins de 18 ans (est mineur) ;
- est un ressortissant d'un État membre de l'EEE ou de la Suisse ;
- n'est pas accompagné par une personne qui exerce l'autorité parentale ou la tutelle ;
- n'est pas inscrit dans un des registres de la population ;
- n'est pas en possession d'un document légalisé par lequel le parent ou le tuteur lui donne l'autorisation de voyager seul et de séjourner en Belgique ;
- a demandé un titre de séjour provisoire comme victime de la traite des êtres humains ou se trouve dans une situation vulnérable.

Le service des Tutelles évaluera la vulnérabilité de la personne mineure en se référant à la Convention internationale sur les droits de l'enfant et en tenant compte de la situation irrégulière de son séjour, de sa situation sociale instable, de son état éventuel de grossesse et de son éventuel handicap mental ou physique. Les MENA européens qui sont susceptibles d'avoir été victimes de la traite des êtres humains doivent être considérés comme vulnérables²⁷².

2.4. | Autres mesures

Mentionnons encore, dans le cadre du plan d'action 2015 de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, l'adoption toute récente d'un « livre blanc » pour le secteur de la construction. Ce « livre blanc » a été élaboré par les syndicats, les organisations patronales du secteur de la construction et les autorités fédérales (le secrétaire d'État à la lutte contre la fraude, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS), le Service public fédéral (SPF) Sécurité sociale, le SPF Emploi, l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) et l'Office national de l'Emploi (ONEM))²⁷³. Le secteur belge de la construction est frappé de plein fouet par la concurrence déloyale et le dumping social résultant entre autres des abus des règles européennes en matière de détachement des travailleurs. Afin de combattre cette fraude internationale, une approche à trois niveaux est proposée (nationale, au niveau du Benelux et au niveau européen). Au niveau belge, il s'agit notamment de renforcer le contrôle et la transparence par diverses mesures (notamment l'évaluation des conditions dans le cadre de l'enregistrement préalable des emplois transfrontaliers²⁷⁴ et la limitation du nombre de sous-traitants verticaux (c'est-à-dire par spécialité)). Un point spécifique concerne la traite des êtres humains : il est proposé de faire appel aux pouvoirs locaux afin d'enquêter et de réprimer les abus. Une collaboration à tous les niveaux de pouvoirs est en effet indispensable afin de combattre efficacement le dumping social.

268 Voy. Rapport annuel Traite et Trafic des êtres humains 2010, *Lutter contre la fraude sociale, c'est prévenir la Traite des êtres humains*, p. 131.

269 Loi du 12 mai 2014 modifiant le titre XIII, chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, *M.B.*, 21 novembre 2014.

270 Cour const., 18 juillet 2013, n° 106/2013. Voir aussi: *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 87-88.

271 Circulaire du 8 mai 2015 relative à la fiche de signalement des mineurs étrangers non accompagnés et à leur prise en charge, *M.B.*, 20 mai 2015.

272 Au moment de la rédaction de ce rapport, la loi sur les étrangers n'a pas été adaptée à cette modification de la loi sur la tutelle. Par conséquent, les MENA européens sont pour le moment encore exclus de la procédure de séjour pour MENA (article 61/14 de la loi sur les étrangers). Voy. à ce sujet le Rapport annuel *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 86-87.

273 *Plan pour une concurrence loyale, 40 mesures concrètes pour la construction*, adopté le 8 juillet 2015. Ce plan est disponible via le lien suivant : www.tommelein.com/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/150_PCL_BOUW_8_JULI_2015_-_FINAAL_FR.PDF

274 Le fameux système « LIMOSA ». LIMOSA est l'acronyme pour « *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie* » (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale).